

La riforma dell'ordinamento penitenziario: cronaca di una morte annunciata

Claudio Sarzotti

Premessa letteraria

Nel celebre romanzo di Gabriel García-Márquez *Cronaca di una morte annunciata* tutti sanno che i fratelli Vicario hanno annunciato che andranno ad uccidere Santiago Nasar, ma nessuno fa nulla per impedirlo perché non credono che l'annuncio verrà effettivamente messo in atto. In realtà, i fratelli Vicario l'hanno proclamato con la speranza che qualcuno li fermasse, ma, non trovando chi avesse il coraggio di farlo, sono costretti ad eseguire il loro proclama. Nel caso della riforma penitenziaria, gli assassini avevano da tempo annunciato il loro proposito, peraltro ben contenti di metterlo in atto, e quelli che avrebbero potuto impedirlo si sono dileguati, sebbene sapessero che quell'assassinio sarebbe stato consumato.

1. La riforma tra mutamento giuridico effettivo e caso di studio delle dinamiche del campo dell'esecuzione penale

La vicenda della più recente riforma dell'ordinamento penitenziario che si è conclusa con i decreti legislativi del 2 ottobre 2018 può essere

considerata per le sue caratteristiche un eccellente *case study* per la verifica empirica di un tema classico della sociologia del diritto: il mutamento giuridico in relazione al mutamento socio-culturale e politico¹. Volendo riprendere una classificazione dei vari tipi di mutamento giuridico, forse un po' datata ma che non ha perso, a mio parere, né forza esplicativa né chiarezza concettuale, essi si possono così suddividere: "1) Mutamento che ha origine *fuori* del sistema giuridico, cioè nella società, ma che incide *solo* sul sistema giuridico e in questo si esaurisce. 2) Mutamento che ha origine *fuori* del sistema giuridico ma che passa *attraverso* di esso (con o senza qualche manipolazione esterna) verso un punto di impatto *fuori* dal diritto e cioè nella società. 3) Mutamento che incomincia *dentro* il sistema giuridico e che esercita tutto il suo impatto *dentro* il sistema giuridico. 4) Mutamento che ha origine *dentro* il sistema giuridico e che procedendo attraverso questo ne esce e va ad esercitare il suo impatto *fuori* del diritto, nella società" (L.W. Friedman, 1978, p. 440).

Sottesa a tale tipologia è l'annosa questione della dipendenza relativa del sistema giuridico dagli altri sottosistemi d'azione sociale. "[I]l diritto può essere esaminato come fattore di mutamento sociale, sia come oggetto di mutamento in seguito all'azione di altri fattori. (...) Nell'un caso si può dire che il diritto viene posto come «*variabile indipendente*», nell'altro come «*variabile dipendente*», rispetto alla società – come si usava dire – ovvero rispetto ad altre macro-variabili sociologicamente rilevanti, economica, politica e via dicendo" (V. Ferrari, 1997, p. 282). Senza poter entrare nel merito in questa sede delle implicazioni teoriche che una tale scelta comporta, è possibile affermare che il caso della riforma dell'ordinamento penitenziario può essere considerato un esempio di come il campo giuridico teorizzato da Pierre Bourdieu (1986) manifesti la sua relativa autonomia rispetto agli altri campi socio-normativi (C. Sarzotti, 2016, p. 82 ss.) prendendo forma in quello che ho chiamato campo giuridico del penitenziario e dell'esecuzione penale (C. Sarzotti, 2010a; 2010b).

¹ Per una rassegna delle varie teorie socio-giuridiche sul tema è doveroso richiamare il classico, anche se non più recentissimo, lavoro di Vincenzo Ferrari (1997, p. 271 ss.). Si veda il più recente e in una prospettiva che dà più spazio alle teorie dei sistemi, A. Febbrajo, 2009, p. 123 ss.

Il processo di riforma dell'ordinamento penitenziario italiano può essere contestualizzato in un arco di tempo abbastanza ben definito, in quanto prende le mosse da un evento specifico che lo ha innescato. Si tratta in particolare della pronuncia di una corte internazionale, la sentenza Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 cd. *Torreggiani*, dunque un tipico evento in cui si manifesta l'autonomia relativa del campo giuridico, che avvia un processo di mutamento nel campo di forze che determinano l'esercizio della penalità in un contesto nazionale come quello italiano. Seguendo la classica quadripartizione friedmaniana citata *supra* ci troviamo quindi di fronte ad un mutamento che ha avuto senza dubbio origine all'interno del sistema giuridico; quello che rimane problematico è se esso debba essere collocato nella terza o nella quarta categoria di mutamento giuridico tratteggiati dal sociologo del diritto statunitense. Ovvero, se la sentenza *Torreggiani* dopo aver originato una reazione da parte degli attori sociali che fanno parte del campo dell'esecuzione penale, reazione che a sua volta ha retroagito sul campo giuridico producendo un ulteriore mutamento che si è concretizzato nella riforma emanata nell'ottobre scorso, abbia o meno prodotto un mutamento concreto e significativo "fuori dal diritto", nelle dinamiche materiali del sistema carcerario. Tale mutamento effettivo, dato troppo spesso per scontato dai giuristi quando una nuova normativa è stata emanata, è invece tutt'altro che ovvio per i sociologi del diritto che sono interessati al diritto vivente. È tutt'altro che infrequente, infatti, il fenomeno per il quale norme di diritto positivo e pronunce giurisprudenziali esauriscono i loro effetti, essenzialmente formali, nell'ambito del sistema giuridico stesso senza produrre mutamenti effettivi e di una consistenza rilevante nel sistema sociale. Tutto ciò accade con maggior frequenza quando il mutamento prende le mosse da un evento che si produce nel sistema giuridico e quindi non è stato suscitato da una vera e propria istanza proveniente da gruppi o movimenti sociali, *lobbies*, imprenditori morali etc.² Nel caso della riforma dell'ordinamento penitenziario, vedremo come il

² Per una ricostruzione dei processi assai complessi con cui gli interessi e i valori presenti nella società si trasformano in processi di costruzione della legge penale cfr. da ultimo F. Prina (2019, p. 216 ss.)

processo di implementazione del dettato normativo sia reso particolarmente problematico dal fatto che la prima parte del lungo processo riformatore è stata gestita e si è conclusa con la stesura di una legge delega votata da una maggioranza parlamentare di segno politico opposto al Governo che in seguito, nella successiva legislatura, l'ha tradotta nell'articolato normativo³.

Inoltre, la vicenda della riforma dell'ordinamento penitenziario può essere analizzata anche sotto un altro profilo, altrettanto interessante per l'approccio socio-giuridico. Le azioni dell'insieme di attori che fanno parte del campo dell'esecuzione penale⁴ possono essere proficuamente analizzate attraverso gli strumenti della teoria delle organizzazioni. Tale teoria ci ha mostrato come queste ultime si relazionino con gli eventi che si producono nell'ambiente esterno⁵ in modo pragmatico e contingente, ponendo in essere strategie che tendono tendenzialmente alla conservazione dei loro equilibri interni messi in pericolo dagli eventi stessi. In particolare, le organizzazioni reinterpretano le richieste, i vincoli, le critiche che giungono dall'esterno, in modo tale da proteggere la stabilità delle relazioni di potere che si sono instaurate al proprio interno. “[L]e organizzazioni possono reagire solo a situazioni o problemi che siano stati innanzitutto percepiti, riconosciuti e compresi dai loro membri e da questi integrati nelle loro mappe causali che essi hanno elaborato con l’esperienza e

³ Come noto, la legge delega n. 103 del 23 giugno 2017 venne approvata da un Parlamento da una maggioranza politica di centro-sinistra sul finire della XVII legislatura nel corso del Governo Gentiloni, mentre i decreti attuativi sono stati elaborati dal nuovo governo gialloverde che, infatti, dichiarò espressamente, tramite il Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, che “quel provvedimento [la legge delega] mina alla base il principio della certezza della pena. Interverremo sicuramente. Ma dobbiamo capire se si può riscrivere il decreto attuativo, non incorrendo nell’eccesso di delega, oppure se sarà necessaria rifare l’intera legge delega” (*Il Fatto Quotidiano*, 7 giugno 2018). Evidentemente si è optato per la prima alternativa.

⁴ L’elenco di tali attori è difficilmente esaustivo ed è determinato dagli specifici obiettivi di ricerca del ricercatore, ma certamente tra di essi si possono ricordare il decisore politico, l’Amministrazione Penitenziaria nelle sue varie articolazioni, la magistratura di sorveglianza e quella di cognizione, l’avvocatura, il mondo dei detenuti e delle associazioni che tutelano i loro diritti, il volontariato penitenziario e il mondo delle cooperative che fanno parte della cd. economia carceraria, gli Enti locali, i garanti dei diritti delle persone reclusi, la dottrina giuridica. Per una possibile descrizione di questo

⁵ Sul concetto di ambiente cfr.

da cui traggono le loro rappresentazioni e i loro schemi interpretativi della realtà” (E. Friedberg, 1994, p. 65). Dunque, le organizzazioni, nella reazione agli eventi esterni imprevisti, percepiscono di essi prevalentemente gli elementi che sono in grado di far rientrare nei loro schemi interpretativi della realtà e quelli che comportano costi minori in termini di destabilizzazione dell’equilibrio di potere raggiunto dai gruppi interni all’organizzazione stessa. In particolare, gli eventi imprevisti potenzialmente destabilizzanti innescano strategie di reazione che rendono più agevolmente osservabili le linee di conflitto presenti sia tra tali gruppi, sia tra questi ultimi e i diversi attori socio-istituzionali esterni che entrano in relazione con l’organizzazione. In altri termini, tale reazione fa emergere i conflitti di potere tra gruppi e attori sociali che spesso, essendo latenti all’interno delle organizzazioni e nei loro rapporti con l’ambiente esterno, non sono facilmente percepibili dal ricercatore⁶. Se trasponiamo tale considerazione al caso della riforma dell’ordinamento penitenziario diventa possibile analizzare tutto l’iter che ha portato alla sua emanazione come una cartina di tornasole dei rapporti di potere che sono andati a consolidarsi nell’ambito del campo dell’esecuzione penale nel corso del tempo, sino a partire dalla ormai lontana riforma del 1975. E questo riferimento temporale non è casuale, perché vedremo *infra* come risulti molto proficuo, da un punto di vista euristico, un confronto con quel processo riformatore avvenuto in un contesto sociale e politico per certi versi assai distante da quello attuale, ma che ha mantenuto una morfologia non molto dissimile.

In conclusione, quindi, ciò che si cercherà di tratteggiare in queste pagine è, in primo luogo, dapprima la sintetica descrizione della reazione dei principali attori socio-istituzionali del campo dell’esecuzione penale ad un evento come la cd. sentenza Torreggiani giunta dall’esterno del campo stesso con modalità in qualche modo inattese e, in secondo luogo, se la riforma normativa che ne è scaturita abbia qualche probabilità di tradursi in effettivo mutamento nelle pratiche che

⁶ Difficoltà ulteriormente aggravata nel caso specifico dal doversi occupare dell’istituzione carceraria, come noto, particolarmente refrattaria allo sguardo dell’osservatore esterno.

regolano materialmente il sistema carcerario. Si tratta, sotto quest'ultimo aspetto, di presentare previsioni probabilistiche che dovranno poi essere corroborate da future ricerche sul campo tese a verificarne l'attendibilità, ma che possono comunque, a mio parere, offrire utili indicazioni su dove dirigere lo sguardo del ricercatore.

2. Le tre fasi del processo riformatore

La vicenda che ha portato ai decreti legislativi dell'ottobre 2018 può essere suddivisa in tre fasi temporali che possono essere così circoscritte. Una prima fase che potremmo chiamare di reazione emergenziale alla sentenza Torreggiani che va appunto dalla pronuncia della CEDU nel gennaio 2013 al 5 giugno 2014 quando il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si è espressamente “rallegrato” col Governo italiano per le misure adottate in attuazione della sentenza Torreggiani⁷. Una seconda fase nella quale si sviluppa, su proposta della Commissione ministeriale presieduta da Mauro Palma, l'iniziativa della consultazione generale dei saperi esperti attraverso gli Stati Generali dell'Esecuzione penale che prendono il via nel maggio 2015. Tale fase prosegue con la redazione dei report dei 18 tavoli di consultazione, del rapporto conclusivo curato dal coordinatore del comitato scientifico Glauco Giostra avvenuto nell'aprile 2016 e prosegue con la nomina nel luglio 2017 delle tre commissioni chiamate ad occuparsi della stesura dei decreti delegati per le misure di sicurezza e l'assistenza sanitaria, per l'ordinamento penitenziario minorile e per la riforma nel suo complesso. Tale fase si esaurisce con la scadenza della legislatura nelle prime settimane del 2018 quando si apre quella successiva, caratterizzata dall'insediamento del nuovo governo gialloverde che esercita il potere di delega attribuitogli dalla legge n. 103 del 2017, emanando appunto i decreti legislativi dell'ottobre 2018.

⁷ Questo primo pronunciamento è stato in seguito ribadito con la definitiva chiusura del caso con una risoluzione dello stesso Comitato dell'8 giugno 2016 (cfr. F. Urban, 2017, p. 56).

2.1. Il periodo della risposta emergenziale

Se analizziamo la reazione ufficiale del mondo politico alla sentenza Torreggiani si ha la sensazione di una posizione pressoché unanime delle forze politiche che si mostrano scandalizzate per una “condanna annunciata” che non si è riusciti ad evitare, peraltro a causa di ragioni che esse stesse non chiariscono. È da precisare, infatti, che la sentenza della CEDU non giunge proprio “come fulmine a ciel sereno”⁸ e viene preceduta da una serie di iniziative, anche normative, che cercano di porre freno al sovraffollamento carcerario (cfr. F. Urban, 2017, p. 42). L’allora Ministra della Giustizia Paola Severino del Governo “tecnico” presieduto da Mario Monti aveva proposto nei mesi precedenti la sentenza Torreggiani alcune misure deflative; in particolare, nel febbraio 2012 la legge cd. svuota carceri che affrontava il problema delle detenzioni di brevissima durata per quei soggetti arrestati in flagranza di reato e in attesa della convalida dell’arresto e del contestuale giudizio direttissimo stabilendo come tale soggetto dovesse essere, salvo casi eccezionali, detenuto nelle camere di sicurezza o nella sua abitazione⁹. Provvedimento di mera razionalizzazione dell’esistente che non avrebbe avuto grande impatto sul sovraffollamento, ma che dava modo comunque ad alcuni partiti politici di esibire toni allarmistici. Lega Nord e Italia dei Valori non votavano a favore e il leader di quest’ultimo gruppo politico, Antonio Di Pietro, dichiarava: “provvedimento criminogeno: noi non lo votiamo e ci dispiace che voi, in nome di una solidarietà con i carcerati, diventate correi dei delinquen-

⁸ Tra l’altro, la giurisprudenza della Corte aveva già avuto un primo passaggio assai critico col sistema penitenziario italiano per lo meno a partire dalla sentenza cd. Sulejmanovic del 2009 che prefigurava la procedura sanzionatoria che si sarebbe in seguito determinata. Cfr., per tutti, C. Bianco, 2009.

⁹ Provvedimento che innescò una polemica molto significativa tra il vice capo della Polizia Francesco Cirillo e il segretario del Sindacato Autonomo della Polizia Penitenziaria Donato Capece, con il primo a denunciare l’inadeguatezza strutturale delle camere di sicurezza ad ospitare gli arrestati per più di qualche ora e il secondo a ribadire, invece, la bontà della scelta legislativa per affrontare il grave sovraffollamento degli istituti penitenziari. Cfr. *Il Fatto Quotidiano*, 4 gennaio 2012, reperibile in www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/04/decreto-svuota-carceri-scontro-poliziae-ministro-della-giustizia-severino/181550/.

ti”¹⁰. Tali resistenze si manifestavano in misura molto più estesa man mano che si avvicinava l'appuntamento elettorale del febbraio 2013 e in particolare rispetto ad un provvedimento del Governo Monti molto più strutturale inteso ad ampliare l'uso delle misure alternative alla carcerazione, provvedimento approvato dalla Camera dei Deputati, ma non dal Senato della Repubblica. Si delineavano, già in questo periodo, due linee politiche che vedremo segnare anche la stagione della riforma, ma che sono accomunate da una lettura riduttiva della questione carceraria come fenomeno quasi esclusivamente legato al tema del sovraffollamento degli istituti penitenziari: da un lato, le forze politiche che intendono affrontare tale tema con un più ampio utilizzo delle misure alternative alla detenzione, dall'altro, coloro che, invece, invocano la costruzione di nuove strutture carcerarie e l'ottimizzazione di quelle esistenti per ampliare la capacità ricettiva del sistema detentivo.

Dunque, nonostante la sentenza della CEDU non potesse essere considerata inaspettata, in questa prima fase il campo dell'esecuzione penale sembra reagire ad un evento che si produce nell'ambiente esterno cercando di fornirne una lettura quanto più possibile gestibile senza dover mettere in discussione i suoi equilibri interni. In tale prospettiva, le indicazioni prescrittive contenute nella Torreggiani vengono interpretate, riduttivamente, come una mera questione di spazi da concedere ad ogni singolo recluso; obiettivo ottenibile attraverso una diminuzione della popolazione reclusa. Le prescrizioni della sentenza riguardano aspetti molto più complessi dell'organizzazione dell'istituzione totale, ma tali aspetti vengono posti, almeno in questa prima fase, in secondo piano. Esempio paradigmatico di misure di questo tipo è l'introduzione, col Decreto Legge n. 146/2013 (convertito nella legge n. 10/2014), dell'istituto della liberazione anticipata speciale che consente una detrazione della pena di 75 giorni per ogni semestre di pena espiata in luogo dei 45 giorni dall'istituto ordinario (cfr. per tutti P. Bronzo, 2014). Il nuovo istituto è, peraltro, previsto per un

¹⁰ Così si esprime, con una dichiarazione riportata da “Repubblica” del 14 febbraio 2012, Antonio Di Pietro, leader di Italia Dei Valori, gruppo parlamentare che insieme alla Lega Nord non approvò il provvedimento.

periodo di tempo determinato (2010-2015), ma comunque si rileva efficace anche perché, come noto ai pratici dell'esecuzione penale, la liberazione anticipata viene concessa, con un'interpretazione poco rispettosa della lettera della norma, senza particolari indagini in assenza di rapporti disciplinari a carico della persona reclusa. Altre misure tese a favorire un più ampio utilizzo delle misure alternative e a far diminuire i reclusi in custodia cautelare si inseriscono in questa linea¹¹.

Ciò che occorre notare in questa fase, ma il tema di riproporrà anche oltre, è che il legislatore ha utilizzato come strumento normativo il decreto legge o, più avanti, quello della legge delega, evitando quanto più possibile il dibattito parlamentare dei provvedimenti in discussione. Si tratta di una scelta del Governo dei "tecnici" presieduto da Mario Monti confermata dai successivi governi di centrosinistra guidati da Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni, nonché dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando che, come vedremo tra breve, ha giocato un ruolo cruciale nel processo riformatore. Tale scelta è stata dettata, in buona parte, dal carattere di effettiva urgenza degli interventi richiesti e dalla tendenza, ormai piuttosto consolidata, a considerare il decreto legge come lo strumento prevalente nella produzione legislativa italiana (cfr. per tutti, C. De Micheli, L. Verzichelli, 2004). Tuttavia, non occorre trascurare il fatto di come tale strumento normativo abbia consentito di sottrarre al dibattito parlamentare, e quindi all'attenzione dell'opinione pubblica, il tema "sensibile" della costituzionalizzazione della pena detentiva, ovvero della sua efficacia risocializzante, e della conseguente necessità di por mano alla riforma, o per meglio dire, all'attuazione effettiva dell'ordinamento penitenziario del 1975. In altri termini, quando si è tentato di fornire una interpretazione più ampia della Torreggiani ponendo l'attenzione al tema della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla effettiva costitu-

¹¹ Nell'attuazione del piano d'azione presentato alla Corte di Strasburgo nel novembre 2013, oltre al decreto già citato, si possono ricordare il d.l. 78/2013 (convertito con la l. 94/2013), la legge n. 67/2014 e la legge n. 117/2014, tutti provvedimenti attraverso i quali si è cercato di ampliare l'accesso alle misure alternative alla detenzione, di limitare l'area di operatività della custodia cautelare in carcere e si è introdotta una nuova figura di reclamo giurisdizionale, che trova riconoscimento normativo all'art. 35-bis o.p. (cfr. F. Urban, 2017, p. 46).

zionalizzazione dell'esecuzione penale, le forze politiche, o per meglio dire singole figure politiche, hanno dovuto proteggere la discussione dall'influenza di un'opinione pubblica fortemente ostile, o per lo meno percepita come tale, nei confronti dello spirito riformatore.

Qui si può notare immediatamente una differenza macroscopica che intercorre tra il periodo storico in cui la riforma dell'ordinamento penitenziario prese forma e quello attuale. Mentre all'epoca la scelta di discutere la legge direttamente in Parlamento e quindi di non utilizzare lo strumento più consueto della legge delega era stata dettata dalla "volontà di rapportare alla Costituzione – in modo più diretto e, direi, più autentico – la disciplina di situazioni globali nelle quali sono in gioco diritti fondamentali della persona" (E. Fassone, 1980, p. 147), oggi la situazione si è capovolta e il disegno riformatore ha cercato di sottrarsi al dibattito pubblico sia praticando una negoziazione assai poco trasparente con l'amministrazione penitenziaria, sia tentando di riattivare, vedremo peraltro con scarso successo, quei saperi esperti che nella prima fase della storia repubblicana avevano a lungo egemonizzato il dibattito sulla penalità in Italia.

La negoziazione con l'amministrazione penitenziaria la vediamo all'opera già nella prima fase di reazione alla sentenza Torreggiani quando viene proposta, come misura organizzativa adatta ad affrontare alcuni aspetti critici evidenziati da essa, la cd. sorveglianza dinamica. Qui ci collochiamo nell'ambito di un tipo di risposta molto più complessa della mera riduzione del sovraffollamento, in quanto vengono messi in discussione il fondamentale rapporti che si instaurano tra custodi e custoditi. Si tratta, infatti, di un tentativo di riforma del regime detentivo, per lo meno per gli istituti a custodia attenuata e per i reclusi di media sicurezza, che prende avvio prima della Torreggiani, ma che emerge in modo evidente come risposta ai rilievi che la CEDU aveva prodotto nei confronti del sistema carcerario italiano sin dalla sentenza Sulejmanovic e dalla Raccomandazione europea R(2006)2 che faceva esplicito riferimento alla sorveglianza dinamica. In un documento prodotto dall'Istituto Superiore di Studi Penitenziari, a cura del suo direttore Massimo De Pascalis, già nel marzo 2013, quindi a pochissima distanza temporale dalla sentenza Torreggiani, venivano

descritte le linee guida per la sorveglianza dinamica, elaborate nell'ambito delle attività di formazione dell'Istituto, anche "sulla scorta delle docenze tenute in aula e delle osservazioni che, in quelle circostanze, sono pervenute dai corsisti" (p. 5)¹². Si esprime in questo documento una linea riformista interna all'amministrazione penitenziaria che sembra utilizzare le sollecitazioni provenienti dall'ambiente esterno al campo dell'esecuzione penale per riportare all'attenzione del decisore politico non tanto sull'esigenza di una riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, quanto su di una sua effettiva realizzazione pratica. Su tale tema, il richiamo esplicito è all'art. 6 dell'O.P. che definisce le celle di detenzione come "celle di pernottamento", ovvero locali dove la persona reclusa dovrebbe trascorrere solamente le ore notturne, mentre la sua giornata dovrebbe essere impiegata al di fuori di esse nello svolgere le varie attività che dovrebbero riempire il tempo della vita reclusa (lavoro, insegnamento scolastico, attività culturali e sportive etc.). Si tratta dunque di un aspetto che va ben al di là della semplice funzione della cella detentiva, ma che coinvolge l'intera organizzazione dell'istituzione totale e, in modo particolare, "un modo diverso di fare sorveglianza", ovvero "dalla sorveglianza-custodia alla sorveglianza-conoscenza" per citare le espressioni utilizzate dal documento dell'ISSP. In tale prospettiva, si propone un ripensamento dell'attività di sorveglianza da parte della polizia penitenziaria, superando "un modo d'essere professionale fondato sul controllo-custodia della persona, finalizzato prevalentemente a prevenire fatti e azioni che possono compromettere la sicurezza intramurale (evasioni, risse, aggressioni, danneggiamenti ...) oppure, persino la stessa incolumità personale (suicidi e autolesionismi). Ne è conseguito un modo d'essere lavorativo che si è pervicacemente autoalimentato da un sistema organizzativo e gestionale che, colposamente, al verificarsi di un evento

¹² Documento dal titolo molto ambizioso, *"La via del cambiamento attraverso un modo d'essere diverso. La sorveglianza dinamica"*, reperibile in www.bibliotecadap.it/issp/xl/27.pdf. A conferma del suo valore normativo, gran parte del contenuto di questo documento è stato poi trasfuso, nel luglio dello stesso anno, nella circolare n. 3469/6099 a cura del capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Giovanni Tamburino ed è stato inserito come allegato nel report conclusivo del tavolo 15 degli Stati Generali.

critico ha sempre e solo accertato se, cosa e quanto la polizia penitenziaria abbia controllato fisicamente la persone per prevenire l'evento, come ad affermare che la causa sia sempre riconducibile all'omesso controllo. (...) Il tutto con l'unico obiettivo, di fatto impossibile e per molti versi contraddittorio con la finalità della pena, di realizzare un controllo fisico e totalizzante della persona" (p. 6). Se la sorveglianza non deve più fondarsi su tale controllo, occorrerà che l'agente di polizia penitenziaria conosca con maggior profondità la persona stessa e che instauri con essa una relazione fondata sulla sua responsabilizzazione e su di una qualche forma di fiducia reciproca. Approccio apparentemente ragionevole, ma che entra in conflitto con le dinamiche di potere dell'istituzione totale che lo rendono tutt'altro che facilmente realizzabile. E infatti sulla sorveglianza dinamica di qui in avanti si aprirà un dibattito serrato, più o meno sommerso, che vedrà la polizia penitenziaria schierarsi su di una posizione ferocemente contraria tanto che tale modello organizzativo verrà espressamente menzionato nel contratto del nuovo governo gialloverde¹³ come uno degli elementi critici della precedente politica penitenziaria e quindi da abbandonare quanto prima. Obiettivo, come vedremo, perfettamente raggiunto con la riforma emanata.

In ogni caso, la vicenda della proposta sulla sorveglianza dinamica mostra come, in parallelo alla fase emergenziale, si siano sviluppate forze, anche all'interno dell'amministrazione penitenziaria, tese a cogliere l'occasione della sentenza di Strasburgo per far partire un autentico processo riformatore. Significativa, in tale prospettiva, una misura del Governo italiano che prefigura la seconda fase della vicenda della riforma, quella del coinvolgimento dei saperi esperti. Sin dal giugno 2013 viene istituita una commissione tecnica presieduta

¹³ Tale citazione di una nozione così tecnica come quella di sorveglianza dinamica in un contratto di governo di poche pagine è assai indicativa sia della capacità di influenza sulle nuove forze di governo della polizia penitenziaria, sia della rilevanza che quest'ultima ha dato al tema. Sarebbe interessante analizzare in dettaglio la vera e propria campagna allarmistica posta in essere dai sindacati della polizia penitenziaria in questo periodo attraverso continui comunicati stampa in cui tutti gli eventi critici all'interno degli istituti (da tentati suicidi ad aggressioni, da carenze organizzative a disagi professionali) venivano attribuiti alla sorveglianza dinamica.

da Mauro Palma, all'epoca reduce dalla carica di Presidente del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumane e degradanti del Consiglio d'Europa¹⁴, e composta da funzionari e magistrati che operano all'interno dell'amministrazione penitenziaria. Si tratta ancora di un gruppo limitato e molto selezionato di esperti, per lo più interni all'amministrazione, tranne il presidente che rappresenta, invece, una figura di imprenditore morale che diventerà, nel corso dei mesi successivi, il vero e proprio "consigliere del Principe" in un rapporto fiduciario con il nuovo Ministro della Giustizia Andrea Orlando che si insedierà nel febbraio 2014 con il Governo presieduto da Matteo Renzi.

La Commissione Palma conclude i suoi lavori nel novembre 2013, con un rapporto molto articolato che non si limita a suggerire le misure emergenziali di cui abbiamo già trattato, ma nel quale vengono indicate sia misure di tipo organizzativo che interventi normativi riguardanti molteplici aspetti del sistema carcerario e dell'esecuzione penale: dagli aspetti strutturali degli istituti penitenziari, alla quotidianità detentiva (vitto e sopravvitto, diritto alla salute e all'affettività della persona reclusa etc.) ad aspetti più occasionali come i trasferimenti e gli sfollamenti dei detenuti rispetto ai quali deve essere garantita la continuità dei percorsi di reinserimento sociale; dalla questione del lavoro domestico e alle dipendenze di soggetti economici esterni al tema fondamentale dei regimi detentivi differenziati nell'ambito dei quali si ritorna con particolare attenzione al modello alla sorveglianza dinamica. È difficile affermare sino a che livello di diffusione e di sistematicità queste misure siano state applicate su tutto il territorio italiano, ma certamente tale rapporto ha contribuito al giudizio positivo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, come già detto, conclude questa prima fase.

¹⁴ Palma sarà di lì a poco nominato Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, figura istituita con la legge n. 146 del 23 dicembre 2013 e che rappresenta un'altra delle misure con cui il Governo italiano ha voluto rispondere alle sollecitazioni della Corte di Strasburgo.

2.2. La fase del coinvolgimento dei saperi esperti: gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale

Tra le proposte informalmente contenute nei lavori della Commissione Palma ve n'era una che si iscriveva perfettamente nella linea riformista: il progetto di una consultazione pubblica sui temi dell'esecuzione penale, denominata Stati Generali dell'Esecuzione penale, che operasse un *restyling* della riforma dell'ordinamento penitenziario a distanza di 40 anni dalla sua entrata in vigore. La proposta pare ispirarsi ad una esperienza norvegese che Mauro Palma ha citato come esempio di buona pratica consultiva¹⁵, ma in realtà si è trattato dello sviluppo, in chiave di democrazia deliberativa, di uno strumento che è stato utilizzato negli ultimi anni, da soggetti sia pubblici che privati, per aprire spazi di dibattito e di consultazione su vari temi di interesse generale. In molti casi si è trattato dell'organizzazione di mega-convegni in cui far convergere lavori preparatori posti in essere dai principali soggetti interessati¹⁶; in altri casi attori sociali privati hanno costituito spazi di consultazione pubblica con cui promuovere specifici indirizzi di politica sociale ed economica¹⁷. O ancora, Ministeri hanno costituito organismi consultivi, per garantire un maggior coinvolgimento dei cd. *stakeholders* di determinati settori, che hanno organizzato periodici incontri pubblici in cui

¹⁵ L'esempio norvegese è stato espressamente citato da Mauro Palma (2015) nel suo discorso alla giornata conclusiva degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale tenutasi al carcere di Rebibbia il 19 aprile 2016.

¹⁶ Come esempio di simili iniziative si possono citare gli "Stati Generali del Volontariato di Protezione Civile" tenutosi a Roma nell'aprile 2012 e gli "Stati generali sui cambiamenti climatici e la difesa del territorio" tenutosi a Roma nel giugno 2015. O ancora gli Stati Generali sulla Fotografia organizzati dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali il 6 aprile 2017 all'Istituto Centrale per la Grafica di Roma. Lo stesso Ministro Orlando ha organizzato gli Stati Generali della Lotta alle Mafie con un convegno tenutosi a Milano nel novembre 2017 che ha dato in seguito vita a *La Carta di Milano* con cui, in dieci assunti generali, si è cercato di sintetizzare il lavoro pluridecennale di contrasto alla criminalità organizzata svolto in Italia.

¹⁷ Si veda al proposito gli "Stati generali sull'innovazione" che si sono costituiti in un'associazione che rappresenta una rete di associazioni, organizzazioni, enti, gruppi e singoli operatori, "con lo scopo di realizzare le condizioni e organizzare gli Stati Generali dell'Innovazione, inteso come momento di partecipazione globale di tutti i portatori di interesse verso la costruzione di una prospettiva condivisa per un cambio effettivo nelle politiche dell'innovazione in Italia" (art. 4 Statuto). O ancora gli Stati Generali della Gioventù promossi dalla Croce Rossa Italiana.

discutere dei temi oggetto d'interesse¹⁸. Nel caso degli Stati Generali sull'Esecuzione Penale, l'idea sottesa alla loro costituzione è tuttavia peculiare al settore carcerario, in linea con quel cambiamento politico-culturale degli ultimi anni che, come abbiamo già notato, distingue l'epoca attuale dal clima che ispirò la grande riforma del 1975. Tale idea si può sintetizzare, con qualche semplificazione, così: se si vuole riformare il sistema carcerario in linea con i principi costituzionali occorre ridurre il più possibile il coinvolgimento dell'opinione pubblica, per riservare il dibattito alla cerchia dei saperi esperti nel tentativo di, citando le parole di un autorevole magistrato di sorveglianza che ha partecipato agli Stati Generali, “contrastare la manipolazione delle paure e la creazione artificiosa di fobie di insicurezza, tornate oggi molto in voga” (M. Bertolato, 2018, p. 119). Si tratta, a mio parere, di un'*arrière-pensée* dei promotori dell'iniziativa, che pure si rivelerà alquanto illusoria, presente al di là delle enunciazioni formali che, invece, davano mandato a tutti i coordinatori dei 18 tavoli di consultazione di coinvolgere il più possibile il pubblico dei non addetti ai lavori¹⁹.

Uno degli elementi che possono confermare questa impostazione “illuministica” è stata la composizione dei tavoli e il mandato assegnato ad essi, teso a coinvolgere i principali *stakeholders* del campo penitenziario su di uno specifico processo di riforma dell'ordinamento normativo con indicazioni operative piuttosto dettagliate. In particolare, ad ognuno dei coordinatori dei tavoli sono state fornite specifiche questioni riguardanti i principali temi dell'esecuzione penale, sia per gli adulti che per i minori²⁰, avendo come compito quello di presentare delle pro-

¹⁸ Si pensi agli “Stati Generali sulla Green Economy” diretta emanazione del Consiglio Nazionale della Green Economy, organismo composto da 66 associazioni di imprese del settore, che a Rimini il 6 e 7 novembre 2018 hanno fatto registrare la loro settima edizione. Il tutto con la collaborazione del Ministero dell'Ambiente e con il patrocinio del Ministero dello Sviluppo Economico e della Commissione europea.

¹⁹ Ma che si trattasse di un auspicio più che altro formale è dimostrato dalla “copertura mediatica” ottenuta dagli Stati Generali. Una copertura pressoché inesistente, culminata nella giornata conclusiva al carcere romano di Rebibbia quando neanche la presenza di due Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano (emerito) e Sergio Mattarella (in carica), di due Ministri (Giustizia e Interno) e di una star della cultura popolare, in collegamento video, come Checco Zalone, è riuscita ad ottenere una citazione nei telegiornali della sera della triarchia Rai-Mediaset-Sky!

²⁰ Tema quest'ultimo di grande rilevanza considerata la clamorosa non attuazione

poste normative e organizzative alquanto dettagliate. Un lavoro quindi di vera e propria consulenza nei confronti del legislatore.

È significativo analizzare la composizione dei tavoli perché essa rappresenta per così dire la mappa cognitiva del nostro legislatore rispetto alla percezione del campo dell'esecuzione penale. Attraverso la scelta degli attori sociali da coinvolgere nel processo consultivo, infatti, il decisore politico seleziona quegli *stakeholders* che ritiene rilevanti per l'interlocuzione istituzionale. Si tratta evidentemente di una percezione e di una scelta²¹ che non vanno confuse con l'effettivo insieme degli attori sociali che possono entrare in gioco nel processo decisionale. In ogni caso, vediamo nella tabella 1 la composizione dei 18 tavoli di consultazione suddivisa per gruppi di appartenenza.

Tabella n. 1 (composizione dei 18 tavoli degli Stati Generali)

Appartenenti all'amministrazione penitenziaria	54 (29,5%)
Docenti universitari	35 (19,1%)
Magistrati	24 (13,1%)
Avvocati	19 (10,3%)
Rappresentanti dell'associazionismo e del terzo settore	19 (10,3%)
Garanti delle persone private della libertà o di organismi di controllo	17 (9,25)
Architetti	3 (1,6%)
Giornalisti	2 (1,0%)
Altro	10 (5,4%)
Totale	183

della previsione contenuta nell'art. 79 della riforma del 1975 di una normativa specifica per i minorenni, ma che non tratterò in questa sede per mancanza di spazio. Sui contenuti della riforma approvata, cfr. E. De Caro (2019); M. G. Carnevale (2019).

²¹ Talvolta, si può trattare di una scelta consapevole, e quindi strategica, nel voler escludere o includere nel processo consultivo attori sociali che si intendono penalizzare o premiare per specifici interessi politici. In altri casi, si tratta di "dimenticanze" che sono peraltro dei veri e propri lapsus freudiani che rivelano elementi sommersi della cultura degli attori sociali che li pongono in essere (vedremo tra breve un meccanismo di questo genere operante nella scelta di non coinvolgere la popolazione reclusa).

Come si può vedere, oltre alla quasi totale assenza di operatori dell'informazione giornalistica, le scelte del Ministro Orlando sembrerebbero aver privilegiato la componente dell'amministrazione penitenziaria che risulta il gruppo largamente più rappresentato. Tuttavia, un'analisi più approfondita dei lavori degli Stati Generali porta a conclusioni assai diverse rispetto all'impatto che tale gruppo ha esercitato sul processo consultivo. Innanzitutto, occorre precisare che circa un terzo dei 54 componenti dei tavoli appartenenti all'amministrazione penitenziaria sono stati aggiunti nel corso dei lavori e molti di essi non hanno avuto modo di partecipare in misura significativa ai lavori proprio a causa di tale ritardo: si tratta dei direttori degli istituti penitenziari che erano stati esclusi in prima battuta e solamente in seguito alle posizioni assunte dal loro sindacato Si.Di.Pe., in merito alla proposta di costituire un corpo unico di "operatori della giustizia", sono stati inseriti nella composizione dei tavoli. Si tratta di una proposta, a lungo discussa al tavolo 15 degli Stati Generali, di unificare in un'unica categoria tutti gli operatori penitenziari, producendo, per utilizzare le parole del Sindacato Direttori Penitenziari (Si.Di.Pe.), "uno spostamento dell'asse gestionale del sistema penitenziario verso il personale di polizia penitenziaria, atteso il molto più contenuto numero delle figure professionali degli altri operatori penitenziari, cosicché la dimensione del carcere diverrebbe, per forza di cose, prevalentemente di sicurezza. Ciò, evidentemente, determinerebbe un carcere molto diverso da quello che ha costruito il vigente ordinamento penitenziario in attuazione dei principi internazionali e costituzionali che attribuiscono alla pena anche una funzione rieducativa"²². L'in-

²² Si tratta di un comunicato del Si.Di.Pe. in data 3 novembre 2015, reperibile in www.sidipe.it/PDF/428-15.143%20del%2028.10.2015.pdf, con cui tale sindacato rifiutava l'invito ad essere audito al tavolo 15, in quanto appunto allarmato dalla proposta di costituire il corpo unico di giustizia. Il comunicato contiene anche la preoccupazione che "con il reclutamento dei dirigenti penitenziari direttamente tra gli attuali commissari della polizia penitenziaria" si giunga al "collocamento degli attuali direttori delle carceri in un ruolo ad esaurimento" e quindi ad un "sistema penitenziario di polizia che forse potrebbe essere funzionale ad una gestione penitenziaria orientata alle indagini di p.g. [n.d.r. polizia giudiziaria] e gestita dai Pubblici Ministeri ma certamente non sarebbe rispondente all'art. 27 della Costituzione che impone, invece, che la pena debba avere anche una funzione rieducativa".

serimento nei tavoli di esponenti della dirigenza degli istituti è stata, quindi, decisa per fornire a questa categoria di operatori penitenziari la possibilità di avere una *voice* nell'ambito del processo riformatore. Troviamo qui un significativo esempio di come la partecipazione stessa al processo consultivo per arrivare alla decisione legislativa diventi la posta in gioco di un conflitto di potere, decisivo per determinare quali saranno gli effetti reali della riforma normativa. Nello specifico, la rivendicazione del proprio ruolo da parte dei direttori d'istituto ha avuto esiti incerti. Da un lato, la proposta del corpo unico degli operatori di giustizia non è stata fatta propria dal legislatore, ma, dall'altra, il fatto che non siano stati banditi concorsi per dirigente d'istituto, nonostante le ripetute richieste giunte dagli Stati generali, mostra che la strategia prevalente è stata quella di risolvere il conflitto attraverso il mero trascorrere del tempo e la scomparsa, per pensionamento, della categoria dei direttori²³.

A parte la questione legata ai dirigenti d'istituto, la partecipazione agli Stati Generali dell'amministrazione penitenziaria è stata alquanto atipica²⁴. La percezione che molti componenti "laici" dei tavoli hanno avuto è stata quella di una partecipazione volta, più che a contribuire alle proposte riformatrici, a controllare e ad ostacolare quelle più destabilizzanti per lo *status quo*.

²³ Significativo, da questo punto di vista, il comunicato che il SAPPE, il principale sindacato autonomo della polizia penitenziaria, ha inviato al Ministro Bonafede il 30 luglio 2018, appena avuta notizia che stava circolando negli uffici del Ministero una bozza di schema di regolamento per l'accesso alle cariche dirigenziali. Tale iniziativa, scrive il SAPPE, "parrebbe a dir poco in controtendenza rispetto alle direttive che sembrano pervenire dalla nuova maggioranza politica visto che da indiscrezioni trapelate sembrerebbe che sia l'On.le Sig. Ministro, sia il Capo del Dipartimento [n.d.r. Francesco Basentini], vorrebbero creare la cosiddetta dirigenza unica, con la dirigenza penitenziaria che dovrebbero [sic] transitare nella polizia penitenziaria. (...) Ad avviso di questa O.S. [n.d.r. organizzazione sindacale], quindi, gli attuali dirigenti penitenziari potrebbero confluire in un 'unico' ruolo della dirigenza del Corpo di Polizia Penitenziaria, alimentato quindi da (ex) dirigenti penitenziari e (nuovi) dirigenti del Corpo di Polizia Penitenziaria" (cfr. www.sappe.it/2018/07/30/il-sappe-dice-no-al-pappocchio-della-dirigenza-unica-penitenziaria/).

²⁴ Nell'analisi del lavoro dei tavoli mi avvarrò, oltre che della mia esperienza diretta di coordinatore del tavolo 18, del materiale di ricerca di alcune interviste semistrustrate somministrate ad un campione di partecipanti agli Stati Generali svolte da Chiara De Robertis, in occasione della preparazione della sua tesi di laurea in Giurisprudenza discussa all'Università di Torino nell'a.a. 2017-2018.

Magari si discuteva di una cosa al tavolo e il giorno dopo usciva una circolare che andava nella direzione opposta. (...) Quindi diciamo che il lavoro degli Stati Generali, secondo me, è stato vissuto da alcuni pezzi del DAP come un qualcosa di estraneo a cui bisognava partecipare, forse anche un po' per controllarne gli esiti e per evitare che gli esiti fossero troppo radicali (componente del Tavolo n. 2).

Una strategia dunque di malcelato ostruzionismo volta a porre continue obiezioni alle proposte che emergevano dai tavoli, accusandole di provenire da soggetti che, non conoscendo in profondità le dinamiche carcerarie, non erano in grado di prevederne gli esiti effettivi.

In uno degli incontri di tutti i coordinatori che, con tanta buona volontà, faceva il Ministro, ho dovuto far presente ed ho verbalizzato che si era a un punto di svolta in cui si dava l'impressione che ci fosse una doppia impostazione, una doppia linea di conduzione della gestione, e cioè che ci fosse una divaricazione tra la linea che prendevano gli Stati Generali e le dichiarazioni che si cominciavano a fare e la concreta amministrazione da parte dell'amministrazione penitenziaria. Come dire: l'amministrazione non ha marciato di pari passo con gli Stati Generali ed è rimasto così credo per moltissimi aspetti" (componente tavolo n. 7).

La sensazione che molti componenti dei tavoli hanno avuto è che emergesse a più riprese un conflitto tra il Ministro Orlando e il gruppo di suoi consulenti²⁵ che animava il processo riformatore e settori dell'amministrazione penitenziaria, in particolare quello della polizia penitenziaria, che, per così dire, "remavano contro" a tale processo. Questo soprattutto non tanto su questioni di principio, ma su temi decisivi per le concrete dinamiche del potere all'interno dell'istituzione totale, quali, oltre a quelle già citate relative alla sorveglianza dinamica e al ruolo dei direttori, i rapporti con i soggetti economici esterni interessati a collaborare con l'istituzione penitenziaria per il lavoro dei reclusi e la gestione di quello cd. domestico²⁶, gli spazi di affettività e di

²⁵ Tra questi un ruolo determinante hanno giocato, oltre al già citato Mauro Palma, i componenti del Comitato Scientifico degli Stati Generali e in particolare il suo Presidente Glauco Giostra, tra i più autorevoli processual-penalisti italiani.

²⁶ Per un approfondimento su quest'ultimo tema, affrontato dal tavolo 18 e a partire dal *case study* del nuovo carcere di Bolzano, mi permetto di rinviare a C. Sarzotti (2019a).

sessualità da consentire ad essi, l'uso delle tecnologie informatiche per i colloqui coi familiari e per le attività di studio, la centralità degli uffici dell'amministrazione penitenziaria nella progettazione architettonica dei nuovi istituti, il graduale superamento del regime detentivo della cd. Alta Sicurezza, la normativa relativa al disagio psichico dei reclusi e alla costituzione di sezioni a prevalente (o esclusiva) gestione sanitaria etc.²⁷

Prima di affrontare nel paragrafo conclusivo in che modo alcune di tali questioni sono state affrontate dal nuovo "Governo del cambiamento", occorre fare ancora qualche considerazione sulla composizione dei tavoli di consultazione. Sotto questo profilo, non si può non sottolineare una significativa assenza: alcun rappresentante delle persone reclusi è stato coinvolto negli Stati Generali, né sono state previste consultazioni articolate della popolazione detenuta. L'unico componente che come ex detenuto avrebbe potuto svolgere questo ruolo, Adriano Sofri, dopo essere stato nominato coordinatore del tavolo 9 (istruzione, cultura e sport)²⁸, veniva ben presto costretto a dimettersi, senza particolari manifestazioni di solidarietà da parte del Ministro Orlando, dopo che la notizia della sua nomina aveva sollevato la solita canea mediatica, basata anche sulla *fake news* del trattarsi di una consulenza retribuita da parte del Ministero²⁹. Vicenda che dimostra sia il clima politico-culturale con cui il progetto riformatore si è dovuto confrontare, sia la fragilità del decisore politico che quel progetto avrebbe dovuto difendere.

²⁷ Si tratta di temi che per ragioni di spazio non posso sviluppare in questa sede e rispetto ai quali il conflitto all'interno dei tavoli di consultazione ha lasciato tracce anche nei report conclusivi, talora anche con esplicite prese di posizione di dissenso rispetto alla relazione di maggioranza e proposte alternative (si vedano a tal proposito il report dei tavoli 2 e 15).

²⁸ Tra l'altro, il tema di questo tavolo farebbe supporre che la scelta sia stata orientata verso la figura di Sofri come scrittore e uomo di cultura piuttosto che come ex ospite delle patrie galere.

²⁹ Nell'ambito di tale canea si distinguevano, per l'ennesima volta, i sindacati autonomi della polizia penitenziaria e della Polizia di Stato con il segretario del SAP Gianni Tonelli che dichiarava: "Il nostro paese ha la formidabile capacità di rivalutare delinquenti, mascalzoni, ex terroristi e assassini. E ha un'altrettanta capacità di svilire la memoria delle vittime e abbandonare i loro familiari" (vedi www.ansa.it/sito/notizie/politica/2015/06/23/adriano-sofri-consulente-della-riforma-delle-carceri-polemiche_e479d1d8-8fdf-4f42-b3db-5e4bba9805dc.html).

Nel corso dei lavori si è cercato in parte di colmare la lacuna dell'assenza della voce dei reclusi attraverso iniziative di singoli tavoli³⁰, ma si può certamente affermare che la popolazione reclusa è risultata essere pressoché estranea all'intero processo riformatore. Ciò è avvenuto non solo e non tanto per effetto della scelta dell'élite politica riformatrice che non si è sentita abbastanza solida da sfidare la deriva populista imperante nell'attuale momento storico³¹, ma anche per l'assenza di un movimento "dal basso" che spingesse verso il raggiungimento di obiettivi più avanzati di costituzionalizzazione dell'esecuzione penale³². Da questo punto di vista si coglie uno dei punti di maggiore distanza tra l'oggi e lo spirito riformatore che fu alla base della riforma del 1975 e giunse sino alla legge Gozzini del 1986. Tale spirito venne infatti promosso e sostenuto, prima e negli anni immediatamente successivi alla sua emanazione, dalle istanze che provenivano da una popolazione reclusa politicizzata che, in alcune sue frange si poneva radicalmente contro il sistema carcerario e lottava per il suo superamento, ma, in altre componenti, si impegnava nell'interazione con il decisore politico e l'opinione pubblica per raggiungere obiettivi di mutamento anche normativo³³. Questo dato, da un punto di vista socio-giuridico, consente di qualificare in modo assai diverso i due processi riformatori. Nel caso della Grande Riforma del 1975 siamo di fronte, infatti, senza dubbio ad un mutamento giuridico di tipo 2 del modello di Friedman, ovvero che si origina al di fuori del

³⁰ In particolare, va ricordata l'attività di consultazione molto articolata con le persone recluse del carcere milanese di Opera realizzata dal tavolo n. 2 (il report di tale attività è stato prodotto come allegato alla relazione conclusiva) e il parziale coinvolgimento dei poli universitari carcerari e delle redazioni dei giornali carcerari attivato dal tavolo 18.

³¹ Deriva che avrebbe avuto una evidente conferma e ulteriore incremento con l'esito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018.

³² Se si esclude l'iniziativa dell'ex deputata del Partito Radicale Rita Bernardini, nonché coordinatrice del tavolo n. 6 degli Stati Generali, di uno sciopero della fame, a cui hanno aderito qualche migliaio di detenuti, indetto per sollecitare l'approvazione della riforma prima della scadenza della XXVII legislatura, questa assenza è rimasta tale anche dopo l'approvazione dei decreti delegati dell'ottobre 2018; nessuna protesta di qualche rilievo, infatti, è giunta dalla popolazione reclusa in merito agli evidenti esiti deludenti della riforma.

³³ Per la ricostruzione storica di tale interazione, si veda C. De Vito (2009, p. 71 ss.).

sistema giuridico, lo attraversa modificandolo e andando a produrre altri ulteriori effetti nella società; tale mutamento, inoltre, rientra nella categoria di quelli che possiamo definire *bottom-up*, ovvero che sono innescati da attori sociali “collettivi connotati da reti di relazioni prevalentemente informali, basate su credenze condivise e solidarietà, che danno luogo ad un’azione collettiva di tipo conflittuale, attraverso varie forme di protesta” (F. Prina, 2016, p. 254). L’attuale ultima riforma, invece, può essere più agevolmente collocata in quel tipo di mutamento giuridico definibile *top-down* che si caratterizza per avere un’origine legata a gruppi di pressione o *lobbies* che operano per i loro interessi in modo stabile nei confronti del sistema politico e organizzano allo scopo attività di pressione, negoziazione e transazione con tale sistema (cfr. M. Fotia, 1997). Quando parliamo di *lobbies* di solito pensiamo a soggetti privati (multinazionali, associazioni imprenditoriali di specifici settori, etc.) che fanno valere i loro interessi economici rispetto al decisore politico, ma quando parliamo di normative che riguardano in primo luogo la Pubblica Amministrazione ben possono rientrare nella categoria gli interessi corporativi che in questo contesto si muovono. Nel caso specifico, tali *lobbies* sono rappresentate da alcuni degli attori collettivi che si muovono all’interno del campo dell’esecuzione penale e non hanno peraltro agito per produrre un mutamento giuridico, ma piuttosto per difendere lo *status quo* rispetto ad una riforma che comunque appariva non procrastinabile per eventi registratisi nell’ambiente esterno al campo stesso. Seguendo il motto gattopardesco “bisogna che tutto cambi perché nulla cambi”, tali *lobbies* hanno lavorato per limitare al massimo l’impatto destabilizzante della riforma rispetto agli equilibri di potere esistenti e, in alcuni casi, addirittura per incrementare il loro potere minacciato dal progetto riformatore³⁴. Questa attività in gran parte sommersa di attività di conservazione e di neutralizzazione delle spinte innovative è perfettamente in linea con quanto avvenne più di quarant’anni fa nel lungo tragitto che portò alla riforma del 1975. Anche in quell’occa-

³⁴ Si pensi alla riforma della dirigenza degli istituti penitenziari con l’attuazione della proposta di un corpo unico degli operatori della giustizia discussa al tavolo 15 degli Stati Generali di cui si è detto *supra*.

sione, infatti, si manifestò ciò che Elvio Fassone ha definito “latente antagonismo” tra Parlamento-legislatore e amministrazione penitenziaria³⁵, “la quale in effetti si è sentita non poco espropriata dei suoi poteri e non ha mancato di dolersi dell’esproprio e di passare al contrattacco” (Id., 1980, p. 149).

Questa strategia di conservazione è stata sostanzialmente replicata da parte dell’amministrazione penitenziaria del XXI secolo, a dimostrazione tra l’altro della “sostanziale continuità” della sua storia a prescindere dall’alternarsi non solo delle maggioranze parlamentari, ma addirittura dei regimi ordinamentali come più volte ha fatto notare Guido Neppi Modona (1973, p. 1906 ss.). Altrettanto si può dire per la vaghezza degli obiettivi delle forze riformatrici che in questi anni di crisi della funzione risocializzante della pena detentiva non hanno fatto che scolorire il loro messaggio verso un irenico atteggiamento di rispetto della dignità della persona reclusa, rispettabile ma del tutto inadeguato nel far fronte alla dilagante deriva del populismo penale. Ed è quest’ultimo fenomeno che rappresenta la più rilevante novità. La strategia di resistenza al cambiamento da parte dell’amministrazione penitenziaria, infatti, ha potuto godere di due elementi fondamentali per la sua riuscita: per un verso, di un clima culturale complessivo in cui è tornata a prevalere nell’opinione pubblica una concezione retributivistica e neutralizzante della pena detentiva e, per l’altro, nella seconda e decisiva fase del processo riformatore, della presenza di decisori politici perfettamente in linea con la resistenza al cambiamento proprio perché interessati a blandire, per fini elettorali³⁶, quelle concezioni. L’esito di questa dinamica ha portato dunque “alla cronaca di una morte annunciata” della riforma di cui cercherò di delineare brevemente i tratti nell’ultimo paragrafo.

³⁵ Sulle tracce che questo antagonismo lasciò anche nel linguaggio normativo della riforma mi permetto di rinviare a C. Sarzotti (2015).

³⁶ Vorrei sottolineare queste finalità di pura acquisizione del consenso elettorale, perché non mi pare di scorgere nel nuovo Governo giallo-verde una vera e propria strategia di politica penitenziaria alternativa a quella fatta intravedere dal Governo precedente. Tale assenza, tra l’altro, non fa che rafforzare l’autonomia e la inattaccabilità delle forze conservatrici all’interno dell’amministrazione penitenziaria.

2.3. Esito degli Stati Generali e stesura dei decreti delegati: esecuzione della morte annunciata

Siamo dunque arrivati all'ultima fase del processo riformatore che vede gli Stati Generali chiudere i loro lavori con l'evento pubblico del 18-19 aprile 2016 al carcere romano di Rebibbia. Per citare le parole del Coordinatore del Comitato Scientifico Glauco Giostra, gli Stati Generali hanno prodotto "un patrimonio di documentazione, di indagini conoscitive condotte in Italia e all'estero, di riflessioni critiche, di articolate proposte normative, di indicazione di prassi virtuose e di sperimentati modelli organizzativi, che resterà quale giacimento di conoscenze e di proposte a disposizione di chiunque – politico, studioso, operatore – intenda promuovere cambiamenti, riflettere, intervenire in subiecta materia" (Id., 2016, p. 14). Tale patrimonio viene, tuttavia, in gran parte svalutato dal decisore politico man mano che si avvicina l'appuntamento elettorale del marzo 2018. Dalla chiusura degli Stati Generali prende avvio una vicenda per certi aspetti esemplare delle dinamiche tra saperi esperti, opinione pubblica e sistema politico ai tempi del populismo penale dominante. In questa vicenda si intrecciano elementi contingenti alla vita politica italiana e aspetti che, invece, si inseriscono nel quadro più ampio di tali dinamiche. Sotto il primo profilo, hanno giocato un ruolo decisivo le vicende del Partito Democratico, all'epoca principale forza politica del Governo in carica guidato da Matteo Renzi. E proprio nei difficili rapporti tra quest'ultimo e il suo *entourage* con la figura politica che si era maggiormente impegnata nel progetto riformatore, il Ministro della Giustizia Orlando, si possono individuare le ragioni dell'impasse del processo riformatore. La parabola del successo politico del premier Renzi subisce in quei mesi una prima rilevante battuta d'arresto con la sconfitta al referendum costituzionale del dicembre 2016, le dimissioni dalla carica di premier e i conseguenti malumori della "vecchia guardia" dal Partito Democratico che decidono di abbandonarlo per costituire un nuovo movimento politico. Orlando, dopo aver valutato l'ipotesi di seguire la strada dei fuoriusciti condividendone molte delle critiche alla dirigenza, decide di restare e di candidarsi alle

primarie per il ruolo di segretario volendo fornire rappresentanza a quell'area del partito che, in disaccordo con la leadership renziana, si schiera su posizioni di taglio più marcatamente progressista. Il 30 aprile 2017, tuttavia, le primarie riaffermano Renzi come leader con il 69% dei consensi, mentre Orlando si ferma al 20%. In tal modo, il Ministro della Giustizia (riconfermato nella nuova compagine di governo presieduta da Gentiloni) diventa il rappresentante di una minoranza interna del partito in posizione conflittuale e piuttosto debole³⁷ rispetto ad una rancorosa leadership che si percepisce in declino e vede nelle imminenti consultazioni elettorali l'avvicinarsi del "giorno del giudizio". In tale prospettiva, nel partito prevale nettamente l'idea che il tema della riforma penitenziaria, attaccata dalle forze populiste con epiteti come "svuotacarceri" e "salvaladri", sia assolutamente da evitare per non perdere definitivamente il consenso dell'elettorato moderato a cui ci si rivolge³⁸ e sia quindi preferibile non esercitare la delega prima della fine della legislatura³⁹. L'iter della riforma, quindi, va avanti nel corso del 2017 con l'approvazione della legge delega n.

³⁷ Debolezza che verrà riconfermata dalla composizione delle liste elettorali che vedranno la minoranza orlandiana nettamente penalizzata. Lo stesso Orlando dichiara a *Repubblica* il 27 gennaio 2018: "Ho appreso dove ero candidato ieri sera, alla presentazione delle proposte delle candidature".

³⁸ Non esistono evidentemente dichiarazioni ufficiali di una posizione di questo genere, ma con ogni probabilità il tipo di ragionamento politico è analogo a quello manifestatosi, in questo caso in modo esplicito, in occasione dell'esercizio della legge delega per l'abolizione del reato di clandestinità. Renzi dichiarò, infatti, alla stampa nel gennaio 2016: "È chiaro che sul tema dell'immigrazione clandestina il reato in quanto tale, secondo i magistrati e gli esperti, non serve, anzi crea problemi e intasa i tribunali. Ma è anche vero che c'è una percezione di insicurezza da parte dei cittadini, per cui questo percorso di cambiamento delle regole lo faremo con calma, tutti insieme e senza fretta". Superfluo precisare che con lo slogan "la gente non capirebbe" questo percorso non si è mai concluso.

³⁹ Andrea Orlando confesserà pubblicamente l'esistenza di tale resistenza interna dopo le elezioni politiche, nell'assemblea nazionale del PD il 19 maggio 2018, affermando testualmente: "La riforma dell'ordinamento penale [sic] è stata ferma un anno perché dovevamo fare la campagna nazionale per il referendum [n.d.r. costituzionale]. La fiducia è stata posta dopo uno scontro pesantissimo dentro il Partito Democratico. E sono tre Consigli dei Ministri che io pongo da solo l'esigenza di approvare in queste condizioni l'ordinamento penitenziario, comunque come messaggio politico, sono solo io dentro il governo, ora lo dico" (vedi www.ilfattoquotidiano.it/2018/05/19/pd-orlando-in-assemblea-riforma-dellordinamento-penitenziario-dentro-il-governo-sono-solo-io-a-volerne-lapprovazione/4368065/).

103 del 23 giugno e con la costituzione di ulteriori tre commissioni con il compito di redigere l'articolato normativo rispettivamente in tema di riforma dell'ordinamento nel suo complesso (presieduta da Glauco Giostra), di sanità penitenziaria, misure di sicurezza e pene accessorie (presieduta da Marco Pelissero), nonché di ordinamento penitenziario minorile e giustizia riparativa (presieduta da Francesco Cascini)⁴⁰. Le commissioni concludono la loro attività nell'imminenza della chiusura della legislatura, ma comunque in tempo utile per la stesura dei decreti delegati, che peraltro non avviene per la scelta politica di cui si sono spiegate le ragioni. La presentazione dei decreti avviene solamente dopo le elezioni quando il 16 marzo il governo Gentiloni, in carica per il disbrigo degli affari correnti in attesa dell'insediamento del nuovo governo, decide di approvare il testo accogliendo comunque alcuni emendamenti avanzati dalle Commissioni parlamentari e quindi rendendo necessario un altro passaggio al loro vaglio. Commissioni che dopo le elezioni ovviamente hanno risentito, nella loro composizione e nei loro indirizzi programmatici, della nuova stagione politica, rendendo possibile quindi la decisione presa dal neonato governo gialloverde di riscrivere il testo dei decreti⁴¹, poi definitivamente approvati nell'ottobre 2018.

L'esame del contenuto dei decreti, che in questa sede non potrà che essere sommario, risulta di estremo interesse, in quanto, per un verso, il mutamento che si registra con l'avvicinarsi di due compagini di Governo alquanto diverse consente di apprezzare il peso dell'attore politico rispetto al processo di produzione della norma e, per altro verso, il fatto che il nuovo indirizzo di politica penitenziaria sia molto

⁴⁰ Non si ha in questa sede lo spazio per analizzare la composizione e i lavori di tali commissioni. Basti precisare che, secondo la percezione di alcuni dei partecipanti che ho avuto modo di ascoltare, tutta l'attività di redazione dell'articolato normativo è stata fortemente segnata dall'esigenza di espungere da esso ogni tema divisivo e politicamente sensibile, nella percezione che il decisore politico non avrebbe potuto sostenere davanti all'opinione pubblica posizioni troppo radicali in tema di riforma dell'esistente.

⁴¹ La decisione viene ufficialmente dichiarata nel Consiglio dei Ministri del 1 agosto 2018, all'uscita dal quale il neo Ministro della Giustizia Alfonso Buonafede dichiara: "Ministero e Governo stanno lavorando per migliorare la qualità della vita nelle carceri garantendo comunque la certezza della pena. Abbiamo modificato il vecchio decreto salvando tutto ciò che poteva essere salvato".

più in linea con gli interessi dominanti nell'ambito della amministrazione penitenziaria rende paradossalmente più probabile l'attuazione di una riforma, peraltro depotenziata nei suoi elementi di innovazione e di critica allo *status quo*.

Sotto il primo profilo sono evidenti gli elementi che caratterizzano l'approccio del Governo gialloverde rispetto all'impianto della riforma concepita dal Governo precedente (o per meglio dire da quella minoranza che all'interno delle forze di Governo si è battuta per la riforma). In primo luogo, risaltano in modo evidente le amputazioni effettuate rispetto ad interi settori dell'impianto riformatore orlandiano, quali le misure in favore di un maggior utilizzo delle misure alternative alla pena detentiva (cfr. M. Bortolato, 2018, p. 120), l'introduzione della cd. sorveglianza dinamica e del regime detentivo "a celle aperte" (S. Marietti, 2019, p. 21), ogni riferimento alla tutela della salute mentale in carcere, ivi comprese l'istituzione di sezioni *ad hoc* (cfr. M. Miravalle, 2019, p. 47), il potenziamento e la professionalizzazione del cd. lavoro domestico per le persone recluse (cfr. D. Di Cecca, 2019, p. 61), le proposte relative alla tutela dell'affettività e della sessualità delle persone recluse⁴². Questo dato conferma che la nuova linea di politica penitenziaria è stata costruita per eliminare quei mutamenti normativi che avrebbero inciso maggiormente sull'equilibrio delle dinamiche di potere dell'istituzione totale, a tutela degli interessi di quegli attori del campo del penitenziario che del mantenimento dello *status quo* si sono fatti portatori sin dai lavori degli Stati Generali.

Sotto il secondo profilo, se si guarda a ciò che è rimasto della riforma risulta evidente che il dettato normativo, così amputato, paradossalmente possiede maggiori chances di produrre effetti reali al di fuori del sistema giuridico, e quindi di rientrare nel tipo 4 della classificazione di Friedman che abbiamo descritto all'inizio di questo saggio, proprio perché più in linea con gli interessi che nella materialità del campo penitenziario sono tuttora dominanti. Rispetto alla protezione di tali interessi, il decisore politico del "Governo del cambiamento" ha ritenuto di non considerare particolarmente pericolosa l'enuncia-

⁴² Che peraltro erano già state ampiamente ridotte nell'ultima fase del Governo Gentiloni (cfr. M. Bertolato, 2018, p. 119)

zione di principi giuridici di carattere generale che dovrebbero ispirare il complesso delle attività carcerarie. È il caso dell'art. 1 dell'Ordinamento Penitenziario per il quale si è mantenuta una formulazione che intende ribadire, con maggior forza rispetto alla riforma del 1975, che “ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali” (co. 1), che “negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà” (co. 4), che “è vietata ogni violenza fisica o morale” (co. 3) e che la non discriminazione deve avvenire anche rispetto al sesso, all'identità di genere e all'orientamento sessuale (cfr. P. Gonnella, 2019, p. 10 ss.). Si ha motivo di dubitare che un Governo che ha fatto del “marciare in galera” lo slogan sotto il quale racchiudere l'essenza della sua politica penitenziaria abbia particolarmente a cuore i diritti delle persone recluse⁴³. Molto più probabilmente si tratta della convinzione che tali principi in realtà consentono una tale discrezionalità in fase attuativa da non rappresentare uno strumento incisivo di mutamento delle pratiche penitenziarie. Si potrebbe dire, con un motto del linguaggio popolare, “fanno fine ma non impegnano”. Anche su questo aspetto troviamo delle assonanze con le strategie delle forze moderate che ostacolarono gli elementi di più marcata innovazione della riforma del 1975. Sovviene ancora una volta l'analisi di Elvio Fassone che considerava gli enunciati di principio di quella riforma “una concessione strategica delle forze moderate, cui non ripugna il lustro che viene dalla legislazione avanzata, ma alle quali non è ignoto lo scarto che passa fra l'enunciazione dei principi e la loro traduzione operativa” (Id., 1980, p. 150). I governanti attuali sembrano non essere molto interessati a quel lustro, ma certo non hanno dimenticato quello scarto. In tale prospettiva, la strategia messa in campo è stata quella di non opporsi all'enunciazione di alcuni principi di carattere generale considerati innocui dal punto di vista operativo⁴⁴ e di concentrarsi,

⁴³ Gli inquietanti connotati culturali di tale politica sono emersi in modo eclatante nella narrazione mediatica che il nuovo Governo ha imbastito sull'arresto dell'ex terrorista Cesare Battisti, rispetto alla quale mi permetto di rinviare a C. Sarzotti (2019b).

⁴⁴ Sull'innocuità di tali principi rispetto al mantenimento dello *status quo* si possono peraltro nutrire alcuni dubbi. In effetti, per loro natura, i principi consentono ampia discrezionalità interpretativa e quindi trasferiscono al livello applicativo il conflitto. Come

invece, su quelle misure normative che non intaccano gli equilibri costituiti o che possono, per certi aspetti, riportare in concreto il sistema carcerario italiano ad una situazione addirittura precedente alla riforma del 1975. Due soli esempi a cui ho già accennato in precedenza: la scelta del modello di riferimento dei lavori socialmente utili come quello prevalente per il lavoro carcerario può riportare al carcere paternalistico degli anni '50 (cfr. C. De Vito, p. 34 ss.), nel quale il buon detenuto doveva mostrare il suo ravvedimento attraverso un servizio volontario e non retribuito alla collettività; il tentativo, al momento non riuscito ma non certo abbandonato, di consentire alla dirigenza della polizia penitenziaria di accedere ai ruoli di direttore di istituto penitenziario con la creazione di un corpo unico di operatori di giustizia e il non espletamento di nuovi concorsi per esterni, ovvero misure che sbilancerebbero ulteriormente il sistema carcerario verso gli obiettivi di sicurezza e ordine fine a se stesso tipici del periodo antecedente alla Grande Riforma del 1975. Una commistione quindi di paternalismo e autoritarismo che ha ottime probabilità di incidere sulle pratiche materiali dell'istituzione totale perché asseconda molto bene, da un lato, gli interessi dell'amministrazione e, dall'altro, le passioni forcaiole dell'opinione pubblica a cui il decisore politico appare del tutto asservito.

Una strategia di politica penitenziaria che è risultata vincente anche per le gravi lacune mostrate da quelle forze politiche che un tempo si sarebbero chiamate progressiste. Il progetto iniziale di riforma post sentenza Torreggiani, infatti, ha rivelato tutta la sua fragilità. Scaturito più che altro come reazione ad un evento esterno contingente, ha dimostrato di essere privo di un disegno di mutamento complessivo delle forme di penalità proprie alla società del XXI secolo; di essere legato all'iniziativa di singoli imprenditori morali, ben presto tacitati

scrive Patrizio Gonnella, il destino dei principi della riforma "è affidato alle sole mani dell'amministrazione penitenziaria e delle singole direzioni carcerarie. (...) è altresì nelle mani della magistratura di sorveglianza che, qualora sollecitata in applicazione dell'art. 35-bis, potrebbe condizionare verso standard più elevati la vita negli istituti penitenziari" (Id., 2019, p. 14). Evidentemente gli attuali governanti confidano, non senza buone ragioni, in una amministrazione e in una magistratura di sorveglianza non particolarmente attente ai fini costituzionali della pena detentiva. Ai posteri l'ardua sentenza ...

nella gara a rincorrere le derive del populismo penale. E anche qui ritroviamo un parallelo con quanto avvenuto nel processo riformatore degli anni '70. Anche in quell'occasione, infatti, la scelta politica di limitare la riforma alla fase dell'esecuzione penale senza rivedere il sistema penale nel suo complesso, a partire dal codice penale, compromise gran parte della valenza innovativa della riforma, "la quale, a prescindere da qualsiasi contenuto e da qualsiasi intenzione, non può agire se non a valle dei due nodi fondamentali della vicenda penale: la scelta politica dei protagonisti dell'esecuzione e la scelta delle sanzioni da applicare loro" (E. Fassone, 1980, p. 144). In altri termini, una riforma che voglia realmente attuare nel carcere i principi costituzionali può avvenire solo se si rimettono in discussione che cosa, e conseguentemente chi, dobbiamo punire e come ciò si possa fare con una varietà di strumenti punitivi (appunto "le pene" dell'art. 27). Due operazioni che la classe politica a cavallo dei due millenni si è rivelata incapace di realizzare.

Riferimenti bibliografici

- Bertolato M. (2018), *Luci ed ombre di una riforma a metà: i decreti legislativi 123 e 124 del 2 ottobre 2018*, "Questione Giustizia", 3, pp. 119-128.
- Bianco C. (2009), *Il sovraffollamento carcerario italiano alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo: il caso Sulejmanovic*, "Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario", 2-3, IV, pp. 301-312.
- Bronzo P. (2014), *Problemi della «liberazione anticipata speciale»*, "Archivio Penale", LXVI, 2, pp. 619-646.
- Carnevale M. G. (2019), *Trattamento, diritti nuovi e progetto educativo*, in P. Gonnella (a cura di), *op. cit.*, pp. 87-102.
- Cesaro A. (2017), *Gli Stati Generali dell'esecuzione penale: una lettura educativa*, "Studium Educationis", 2, XVIII, pp. 71-79.
- De Caro E. (2019), *Le nuove misure alternative e di comunità*, in P. Gonnella (a cura di), *op. cit.*, pp. 103-116.
- De Micheli C., Verzichelli L. (2004), *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino.
- De Vito C. (2009), *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia 1943-2007*, con prefaz. di G. Neppi Modona, Roma-Bari, Laterza.

- De Vito R. (2018), *La fine era nota: storia di una riforma minima*, "Questione Giustizia", 3, pp. 113-118.
- Di Cecca D. (2019), *Il lavoro*, in P. Gonnella (a cura di), *op. cit.*, pp. 49-62.
- Fassone E. (1980), *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, il Mulino.
- Febbrajo A. (2009), *Sociologia del diritto*, Bologna, il Mulino.
- Ferrari V. (1997), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Bologna, il Mulino.
- Fotia M. (1997), *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Bari, Dedalo.
- Friedman L. W. (1978), *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, con introd. di G. Tarello, Bologna, il Mulino.
- Giostra G. (2016), *Prefazione*, in Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane (a cura di), *op. cit.*, pp. 13-18.
- Gonnella P. (2019), a cura di, *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Torino, Giappichelli.
- Marietti S. (2019), *Il trattamento e la vita interna alle carceri*, in P. Gonnella (a cura di), *op. cit.*, pp. 15-32.
- Miravalle M. (2019), *La salute psico-fisica dei detenuti*, in P. Gonnella (a cura di), *op. cit.*, pp. 33-48.
- Neppi Modona G. (1973), *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Documenti, vol. V, t. II, Torino, Einaudi, pp. 1904-1998.
- Neppi Modona G. (1976), *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria*, "La Questione Criminale", 2-3, pp. 319-372.
- Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane (2016), a cura di, *Gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale*, Pacini Giuridica, Pisa.
- Palma M. (2015), *L'idea della pena nel mondo globalizzato*, "Rassegna Penitenziaria e Criminologica", 2, pp. 207-216.
- Prina F. (2019), *Devianza e criminalità. Concetti, metodi di ricerca, cause, politiche*, Roma, Carocci.
- Sarzotti C. (2010a), *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 181-236.
- Sarzotti C. (2010b), *Gli UEPE come attori del campo giuridico dell'esecuzione penale*, "Antigone. Quadrimestrale di critica al sistema penale e penitenziario", V, 2-3, 2010, pp. 181-201.
- Sarzotti C. (2015), *La riforma dell'ordinamento penitenziario come narrazione giuridica del carcere negli anni della "scoperta" della Costituzione*, "Questione Giustizia", 2, pp. 23-33.
- Sarzotti C. (2016), *La società dei messaggi normativi: dalla pubblicità ai cartelli stradali*, in A. Cottino (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Bologna, Zanichelli, pp. 37-92.
- Sarzotti C. (2019a), *Cattura di Cesare Battisti e muta da caccia: "un giorno che difficilmente dimenticheremo"*, "Questione Giustizia", 1, pp. 104-113.

- Sarzotti C. (2019b) *La privatizzazione della gestione dei servizi no core delle strutture penitenziarie: il caso dell'erigendo carcere di Bolzano*, "Questione Giustizia"
- Urban F. (2017), *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano a quattro anni dalla sentenza Torreggiani c. Italia*, "Rivista di diritti comparati", I, 3, pp. 12-62.